

L'évaluation de la politique criminelle : des avancées en trompe-l'œil ?

Virginie GAUTRON

Maître de conférences à l'Université de Nantes
Laboratoire UMR CNRS 3128 « Droit et
changement social »

Archives de politique criminelle, n°30, 2008

L'évaluation peut être définie comme « *l'activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale, ainsi que la préparation de mesures nouvelles* »¹. On distingue deux types d'évaluation : une évaluation *ex post* ou *a posteriori* destinée à mesurer les impacts d'une politique et une évaluation *ex ante* ou *a priori* qui, dans une visée prospective, constitue un outil de programmation et d'aide à la décision². Trois types de préoccupations caractérisent l'évaluateur : des préoccupations cognitives (que s'est-il passé ?), des préoccupations normatives (a-t-on bien fait ?) et des préoccupations instrumentales (comment faire mieux ?)³. De nos jours, il n'existe plus guère de programmes d'action publique sans que les gouvernants évoquent à leur sujet l'exigence d'évaluation. Par une opération de rationalisation, les décideurs souhaitent optimiser la qualité du service rendu tout en assurant une meilleure maîtrise des dépenses publiques⁴. L'évaluation permet de déterminer la nature exacte des problèmes (étendue, sévérité), de choisir les interventions les plus efficaces suivant les problématiques rencontrées, de vérifier l'atteinte des objectifs, de contrôler le degré de conformité des interventions au regard du plan d'action initial, de détecter les effets pervers induits par l'action publique et de procéder à des corrections pertinentes⁵. En générant une connaissance plus fine des situations et des solutions les plus efficaces, l'évaluation incite les acteurs à opérer des retours réflexifs sur leurs pratiques, à analyser de façon critique leurs modes de fonctionnement pour les amender si nécessaire.

Au-delà d'une recherche d'efficacité, cette « *révolution des conséquences* »⁶ s'affirme comme un instrument de légitimation des décideurs. Les procédures de déconcentration et de décentralisation ayant induit une plus grande proximité entre les gouvernants et les administrés, les premiers sont sommés de certifier l'utilisation optimale des finances publiques auprès des seconds, de rendre des comptes sur leurs résultats. Un nouveau principe de responsabilité (*accountability*) s'impose⁷. Le pouvoir politique se doit de combiner efficacité et légitimité, de réaliser des actions suscitant des appréciations positives de la

¹ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 129.

² MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1989, p. 304.

³ PEYREFITTE M., "L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale", *Politiques et management public*, vol. 16, n°2, juin 1998, pp. 71-92.

⁴ JEAN J.-P., "Evaluation et qualité", in CADIEU L. (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Paris, P.U.F., 2004, pp. 481-486 ; CRAVOIS M.-L., DALLE H., JEAN J.-P., *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation française, 2002.

⁵ THOENIG J.-C., LECA J., "L'analyse des politiques publiques", in GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique*, vol. 4, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1985, p. 33 ; BŒUF J.-L. (dir.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 2001 ; BREEN E. (dir.), *Evaluer la justice*, Paris, P.U.F., 2002, 298 p. ; *Evaluons, évoluons ! Justice et associations : une dynamique partagée*, Actes des IX^e rencontres nationales Citoyens et Justice, 2006, 92 p.

⁶ DURAN P., *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 46.

⁷ SZABO D., "L'évaluation des politiques criminelles : quelques réflexions préliminaires", *Rev. sc. crim.*, 1981, p. 8.

population. Au travers d'une nouvelle idéologie du « *choix intelligent* »⁸, les décideurs mobilisent des outils à connotation scientifique pour présenter et justifier leurs programmes sous l'angle de l'objectivité. Cette nouvelle attention en faveur de l'évaluation se manifeste particulièrement dans le champ de la politique criminelle. Avec le soutien des institutions européennes⁹, les pouvoirs publics ont développé et perfectionné les instruments de mesure (I). Malgré des avancées notables, la méthodologie empruntée ne répond que partiellement aux conditions d'une véritable démarche évaluative. Qui plus est, l'investissement des acteurs dans le processus d'évaluation et l'usage qu'ils font des résultats produits invitent à la prudence au moment de se prononcer sur l'impact des procédures évaluatives dans la conduite de la politique criminelle. L'évaluation « à la française », marginale et accessoire, conserve un caractère embryonnaire (II). Elle se résume bien souvent à de simples audits internes (III).

I- Une évaluation en voie d'institutionnalisation, de développement et de perfectionnement

On dénombre une multitude de travaux tendant à produire une évaluation de la politique criminelle. Des rapports et des études sont fréquemment commandés à des professionnels d'horizons divers : chercheurs, élus nationaux (députés ou sénateurs), hauts fonctionnaires, consultants privés, instances d'analyse et de réflexion (commissions, observatoires, etc.). Ces professionnels sont si nombreux que le champ de l'expertise se présente comme une véritable « *nébuleuse* »¹⁰. Leurs travaux oscillent entre deux pôles, l'un rassemblant des travaux à vocation scientifique, l'autre des études dont la fonction est plus directement opérationnelle. Si les décideurs sont à l'écoute des chercheurs et universitaires (A), leurs analyses sont généralement considérées comme trop éloignées des pratiques pour valablement les transformer. De sorte que les travaux de recherche cèdent bien souvent la place à des évaluations produites par les administrations elles-mêmes (B).

A- L'apport des recherches scientifiques dans l'évaluation de la politique criminelle

Les chercheurs profitent évidemment d'une autorité naturelle dans le processus d'évaluation de la politique criminelle. Les gouvernants ne sont pas insensibles à leurs observations, au point que certains centres de recherche ont été constitués dans le giron même des administrations¹¹ (Centre de recherches interdisciplinaires de Vaucresson (C.R.I.V.), Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (C.E.S.D.I.P.), Institut national des hautes études de sécurité (I.N.H.E.S.)). Pour développer une recherche incitative sur la base de contrats de recherche, les administrations proposent régulièrement aux chercheurs de répondre à des appels d'offre¹². L'objectif poursuivi dépasse la simple accumulation de connaissances. Il s'agit de placer les analyses scientifiques au service des

⁸ ROUBAN L., "L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative", *RF adm. publ.*, n°66, 1993, p. 204 ; RANGEON F., "La notion d'évaluation", in C.U.R.A.P.P., *L'évaluation dans l'administration*, Paris, P.U.F., 1993, pp. 11-33.

⁹ V. notamment les travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) au sein du Conseil de l'Europe : www.coe.int/CEPEJ. FABRI M., JEAN J.-P., LANGBROECK P., PAULIAT H., *L'administration de la justice et l'évaluation de sa qualité en Europe*, Paris, LGDJ, 2005 ; JEAN J.-P., PAULIAT H., "L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité", *Recueil Dalloz*, 2005, pp. 598 et s.

¹⁰ CHALUMEAU E., GLORIEUX P., "L'expertise en matière de sécurité", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 399-412.

¹¹ ROBERT P., *La question pénale*, Paris, Droz, 1984, p. 13 et s.

¹² MONJARDET D., "Le chercheur et le policier. L'expérience des recherches commanditées par le ministère de l'intérieur", *RF sc. pol.*, vol. 47, n°2, 1997, pp. 211-225 ; GRELLEY P., "La production contractuelle de recherche par le ministère de la justice", *Droit et Société*, n°20-21, 1992, pp. 517-532 ; GRELLEY P., "L'appel d'offres : un outil privilégié de politique scientifique", *Droit et Société*, n°23-24, 1993, pp. 155-162.

acteurs décisionnels pour qu'ils se prononcent à bon escient sur la conduite de l'action publique. Cette ambition fut clairement affichée par le ministère de l'Intérieur lors de la création de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (I.H.E.S.I.) en 1991. Le ministre de l'époque, P. JOXE, pensait bouleverser les pratiques policières en s'appuyant sur la formation et la diffusion de la recherche¹³. Progressivement, l'Institut est devenu « *un des creusets de la politique de sécurité intérieure qui a commencée à être définie au début des années 1990* »¹⁴.

Les recherches dédiées à la politique criminelle sont aujourd'hui foisonnantes, preuve en est le nombre pléthorique d'articles, d'ouvrages et de rapports de recherche consacrés au sujet. Toutefois, les observations scientifiques conservent généralement une dimension accessoire dans le processus d'élaboration et la conduite de l'action publique. Les faiblesses de la recherche criminologique en France expliquent partiellement ce phénomène de marginalisation. La criminologie peine à s'y constituer comme une véritable discipline¹⁵. Les laboratoires de recherche investis dans ce champ de la connaissance disposent rarement de budgets suffisants pour réaliser des évaluations d'envergure. Plus fondamentalement, les chercheurs sont peu rompus aux exercices d'expertise pour le compte des institutions publiques. Si les relations entre savants et gestionnaires se sont apaisées, les premiers sont partagés entre « *perdre leur corps dans l'académisme et la théorie, ou leur âme dans l'expertise* »¹⁶. Les recherches commanditées par l'Etat suscitent régulièrement la critique. On reproche aux scientifiques qui se prêtent à l'exercice d'inscrire, sans réserve ni discussion, les préoccupations politico-institutionnelles dans leur cadre de pensée. La recherche contractuelle est dénoncée parce qu'elle conduit à la définition d'objets de recherche à partir des seuls critères et besoins de l'administration. Nombre de chercheurs ne peuvent opposer que de faibles résistances. Les financements distribués par ce biais ne laissent pas insensibles des structures de recherche travaillant parfois dans l'indigence matérielle¹⁷. Par ailleurs, le temps administratif n'est pas celui de la recherche. Obligés d'inscrire leurs travaux dans le court terme des échéances électorales, les chercheurs ne sont pas toujours en mesure d'effectuer, sur le long terme, les observations scientifiques nécessaires. Ces difficultés méthodologiques n'expliquent pas seules leurs réticences à investir le champ de l'évaluation. Certains redoutent que leurs travaux ne servent qu'à cautionner les réformes introduites par les pouvoirs publics, ces derniers déguisant le pouvoir en savoir. Il n'est pas rare en effet que le prestige scientifique attaché aux solutions doctrinales soit instrumentalisé par le politique pour légitimer son action¹⁸. L'Institut national des hautes études de sécurité (I.N.H.E.S.) affronte régulièrement ce genre de critiques. On lui reproche le lien de dépendance qu'il entretient avec le ministère de l'Intérieur. Cette tutelle ministérielle aurait trop souvent orienté les travaux de l'Institut vers des recherches de nature interne, des études sans véritables problématiques et uniquement destinées à produire du changement institutionnel¹⁹. En toute hypothèse, l'impact des travaux de recherche dans le processus de réforme de la politique criminelle s'avère plutôt mince. Les acteurs de terrain s'approprient difficilement les

¹³ GLEIZAL J.-J., "Recherche et action dans le champ de la police et de la sécurité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, pp. 73-86 ; FAGET J., WYVEKENS A., "Bilan de la recherche sur le crime et la justice en France de 1990 à 1998", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, pp. 87-116.

¹⁴ GLEIZAL J.-J., "Recherche et action dans le champ de la police et de la sécurité", *op. cit.*, p. 80.

¹⁵ Certains auteurs considèrent même qu'elle ne peut constituer une véritable discipline scientifique.

¹⁶ FRAISSE R., Cité par RESTIER-MELLERAY C., "Experts et expertise scientifique. Le cas de la France", *RF sc. pol.*, vol. 40, n°4, 1990, pp. 546-585 ; DIEU F., DOMINGO B., "Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité", *R.I.C.P.T.*, vol. LVI, n°2, 2003, pp. 3-22 ; MONJARDET D., "L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale", *Sociologie du travail*, n°44, 2002, pp. 543-555.

¹⁷ FAGET J., WYVEKENS A., "Bilan de la recherche sur le crime et la justice en France de 1990 à 1998", *op. cit.*, p. 89 ; ROBERT P., *La question pénale*, *op. cit.*, p. 79.

¹⁸ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 151.

¹⁹ FAGET J., WYVEKENS A., "Bilan de la recherche sur le crime et la justice en France de 1990 à 1998", *op. cit.*

évaluations scientifiques car elles sont peu orientées vers la pratique²⁰. Les décideurs cantonnent fréquemment les experts scientifiques dans un rôle de « *description* » et non de « *prescription* »²¹. Ainsi, l'Institut national des hautes études de sécurité (I.N.H.E.S.) pèse peu sur le processus décisionnel et ses travaux demeurent largement méconnus de la base policière²². Les évaluations produites par l'administration elle-même tendent donc à supplanter l'expertise scientifique dans le processus de formulation des programmes de lutte contre la délinquance.

B- L'implication des institutions publiques dans l'évaluation de la politique criminelle

Traditionnellement, la France se caractérise par une forte centralisation de l'expertise. Les grands corps de l'Etat se sont assurés un quasi-monopole en la matière, contredisant ainsi les idéaux-types du savant et du politique construits par M. WEBER. La montée en puissance du modèle de la planification durant les Trente Glorieuses s'est traduite par une multiplication des organismes d'études, de recherche et de prospective plus ou moins dépendants de la sphère étatique (1). Les évaluations nationales présentant de nombreuses failles méthodologiques, l'Etat s'investit parallèlement dans la promotion d'expertises locales et contextualisées (2).

1- La multiplication des évaluations nationales

Le pôle études et évaluation du ministère de la Justice, la Délégation interministérielle à la ville (D.I.V.), la Cour des comptes, la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, l'Observatoire français des drogues et de la toxicomanie, des cellules interministérielles d'évaluation, le Conseil d'analyse stratégique ou encore le Conseil économique et social réalisent ou financent de multiples recherches évaluatives. S'agissant des programmes de lutte contre la délinquance des mineurs, ces institutions ont notamment porté leur regard sur des programmes de prévention primaire de la toxicomanie en milieu scolaire²³, sur l'organisation et le fonctionnement de la protection judiciaire de la jeunesse²⁴, sur les opérations ville-vie-vacances²⁵, sur le dispositif défense deuxième chance²⁶, sur le traitement judiciaire des violences urbaines de novembre 2005²⁷. Les parlementaires ne sont pas en reste²⁸. Plusieurs députés et sénateurs ont rédigé des rapports consacrés aux politiques

²⁰ THOENIG J.-C., "Evaluation en actes : leçons et perspectives", *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002, pp. 33-49 ; ROBERT P., *La question pénale*, *op. cit.*, p. 77.

²¹ RESTIER-MELLERAY C., "Experts et expertise scientifique. Le cas de la France", *op. cit.*, p. 561.

²² GLEIZAL J.-J., "Recherche et action dans le champ de la police et de la sécurité", *op. cit.*

²³ CHOQUET M., LAGADIC C., *Evaluation en milieu scolaire d'un programme de prévention primaire en matière de toxicomanie*, O.F.D.T., I.N.S.E.R.M., février 1999, 112 p.

²⁴ CHAUVET A., *La Protection de l'enfance et de la jeunesse dans un contexte social en mutation*, Avis et Rapport du Conseil économique et social, Paris, Journaux officiels, 1998 ; COUR DES COMPTES, *La protection judiciaire de la jeunesse*, Rapport au Président de la République, 2003

²⁵ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, D.I.V., février 1999, 103 p.

²⁶ GENG F., « Défense deuxième chance » : favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, Conseil économique et social, juin 2006, 148 p.

²⁷ MAZARS M., *Le traitement judiciaire des violences urbaines de l'automne 2005. Le cas de la Seine-Saint-Denis*, Centre d'analyse stratégique, 2007

²⁸ MAURY E., "Le parlement français face au défi de l'évaluation des politiques publiques", in KESSLER M.-C., LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J.-C. (dir.), *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 41-62.

de lutte contre la délinquance juvénile²⁹. Les inspections générales contribuent également à l'évaluation des activités ministérielles. Leurs analyses ont porté sur les contrats locaux de sécurité³⁰, les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents³¹, les Unités à encadrement éducatif renforcé (U.E.E.R.)³², les séjours de rupture à l'étranger (C.E.R.)³³, les mesures d'investigation dans le service public de la P.J.J.³⁴, le travail social auprès des jeunes en difficulté³⁵, etc. Cette présentation ne serait pas complète sans évoquer les outils de prospective et de suivi élaborés par chaque ministère. Les administrations centrales s'appuient sur une intense production statistique, production qui joue un rôle déterminant dans l'analyse des problèmes et la définition des solutions pour y répondre. Outils privilégiés d'identification et de quantification³⁶, des analyses statistiques sont établies de longue date par les ministères de l'Intérieur (état 4001, fichiers STIC, etc.) et de la Justice (cadres du parquet, statistiques des condamnations, données du casier judiciaire, activités des juridictions d'instruction et des tribunaux pour enfants, données de la P.J.J. et de l'administration pénitentiaire). D'autres administrations ou institutions publiques regorgent d'informations quantifiées susceptibles d'éclairer les décideurs : services des douanes, services fiscaux, caisses d'allocations familiales, inspection du travail, répression des fraudes, etc. Plus globalement, les indicateurs sociaux de l'I.N.S.E.E. permettant de replacer les indicateurs du crime dans leur contexte économique et social (taux de chômage, de familles monoparentales, etc.).

Pour mieux appréhender les composantes de l'insécurité, l'Etat n'a eu de cesse d'enrichir ces informations statistiques. Les forces de police et de gendarmerie disposent depuis le 1^{er} janvier 2005 d'un outil commun de recensement des violences urbaines. Pour identifier les violences scolaires, le ministère de l'Education nationale comptabilise dans un logiciel (SIGNA remplacé par SIVIS en 2007) les actes de délinquance et de violence dans et aux abords des écoles. Pour compléter les données policières, l'I.N.S.E.E. a incorporé un module victimisation dans son enquête sur les conditions de vie des ménages³⁷. L'Etat finance des instituts de sondage pour collecter des informations chiffrées sur la délinquance et le sentiment d'insécurité. Les pouvoirs publics ont constitué de multiples observatoires : Observatoire national de la sécurité routière (1982), Observatoire de la violence à l'école (2000), Observatoire national des zones urbaines sensibles (2003), Observatoire national de la délinquance (2004). Installé par le ministère de l'Intérieur, ce dernier est chargé de réfléchir à l'élaboration d'un corpus statistique propre à mesurer l'état de la délinquance³⁸. Sa

²⁹ RUFIN M., *Protection de la jeunesse et délinquance juvénile*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1996 ; LAZERGES C., BALDUYCK J.-P., *Réponses à la délinquance des mineurs*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, 1998 ; CARLE J.-C., SCHOSTECK J.-P., *Rapport de la Commission d'enquête sur la délinquance des mineurs*, Les Rapports du Sénat, n° 340, 2002

³⁰ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, Paris, Inspection générale de l'administration, 2005.

³¹ ROUSSILLE B., NOSMAS J.-P., *Evaluation du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents*, I.G.A.S., Rapport n°2004-019, mars 2004.

³² GAGNEUX M., FELTZ F., LANGLAIS J.-L., *Rapport sur les Unités à Encadrement Educatif Renforcé (UEER) et leur apport à l'hébergement des mineurs délinquants*, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale de l'administration, 1998.

³³ BERRIAT A., FROMENT B. et al., *Mission sur les séjours de rupture à l'étranger*, Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale des affaires sociales, 2004.

³⁴ LARGER D., *Les mesures d'investigation dans le service public de la Protection judiciaire de la jeunesse*, Inspection générale des affaires sociales, 2005

³⁵ BOUTEREAU-TICHET S., JOURDAIN-MENNIGER D., LANNELONGUE C., *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement*, I.G.A.S., juillet 2005.

³⁶ ROBERT P., AUBUSSON DE CAVARLAY B., POTTIER M.-L., TOURNIER P., *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, L'Harmattan, 2^e éd., 1994, p. 11.

³⁷ OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Paris, I.H.E.S.I., La documentation française, 2002, p. 32.

³⁸ OCQUETEAU F., "Observer les délinquances. Où, comment et pourquoi ? Sur la genèse de l'observatoire national de la délinquance", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes. Vers un populisme punitif à la française*, Paris, P.U.F., 2005, pp. 189-210.

composition manifeste clairement un phénomène d'hybridation des expertises. Dans un souci de pluralisme des analyses, son conseil d'orientation réunit des élus (maires, députés, sénateurs), un chercheur et un professeur d'université, un membre du barreau, des représentants des entreprises de sécurité ou de conseil et des représentants des ministères. La collecte et la diffusion de données devraient s'accélérer sous l'effet de nouvelles applications informatiques en cours d'élaboration ou d'installation. Prochainement, le système d'information CASSIOPEE permettra aux juridictions de suivre les procédures pénales et d'établir des statistiques plus fines, notamment par l'extraction d'informations d'ordre territorial. A l'identique, le développement d'un « info-centre APPI » facilitera la production de statistiques sur la situation administrative, financière, professionnelle ou scolaire des personnes suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Si ce perfectionnement des outils de quantification ne peut être mis en doute, les évaluations produites par l'administration encourent le reproche d'être trop sectorielles. Du fait d'une dispersion des éléments d'information, les services de chaque ministère accèdent difficilement aux données collectées par leurs homologues ou par leurs partenaires (associations, collectivités locales, etc.). Des missions interministérielles d'évaluation ont bien été constituées, comme la cellule interministérielle d'évaluation des contrats locaux de sécurité en 1998³⁹. Cela étant, l'évaluation de type interministériel ne comble qu'une partie des difficultés rencontrées. A la dispersion des éléments d'information s'ajoute la non-correspondance des unités de comptage utilisées par les différents acteurs⁴⁰. Aucun découpage territorial unitaire ne préside à l'élaboration des indicateurs utilisés par les institutions intervenant dans le champ de la lutte contre la délinquance. Les informations dégagées ne reposent pas sur les mêmes unités géographiques, avec pour conséquence l'impossible constitution d'un cadre d'analyse commun. En outre, si les institutions publiques regorgent de données, celles-ci décrivent généralement leurs réalisations, les moyens employés, et non les impacts des politiques qu'elles initient. Attachées à la mesure des activités administratives, les données recueillies permettent de préciser l'étendue de l'offre publique plus que son adéquation aux besoins⁴¹. Les évaluations réalisées au niveau national sont par ailleurs d'un faible secours pour les acteurs locaux. Les villes affrontent des problèmes de délinquance différents et des politiques identiques ne donnent pas les mêmes résultats suivant les contextes. Les rapports d'évaluation nationaux ne sont pas en mesure d'apprécier finement l'impact des programmes engagés au niveau local. Les critères d'évaluation pré-construits au niveau central, indifférents aux effets de contexte, ont donc souvent été mal acceptés par les acteurs de terrain. Pour remédier à ces difficultés, les pouvoirs publics s'appuient désormais sur les dispositifs partenariaux et territorialisés pour promouvoir une évaluation collective et contextualisée.

2- La construction progressive d'une expertise locale

Produire collectivement des diagnostics et des évaluations au sein d'espaces infra-nationaux présente de nombreux avantages⁴². Cette stratégie facilite une mise en commun des informations disponibles sur la situation locale mais le plus souvent dispersées et difficiles d'accès⁴³. La police, la gendarmerie et l'institution judiciaire disposent de statistiques sur

³⁹ DIEU F., DOMINGO B., "Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité", *op. cit.*

⁴⁰ OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., *Ordonner le désordre*, *op. cit.*, p. 61 et s. ; CARESCHE C., PANDRAUD R., *Rapport de la mission parlementaire relative à la création d'un observatoire de la délinquance*, La documentation française, janvier 2002 ; ROCHE S., "La répression en panne ?", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, Paris, A. COLIN, 2003, pp. 213-227.

⁴¹ ROBERT P., "Evaluer la prévention", *Arch. pol. crim.*, n°16, 1994, pp. 53-70.

⁴² GAUTRON V., *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, Thèse, Université de Nantes, décembre 2006, p. 220 et s.

⁴³ OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., *Ordonner le désordre*, *op. cit.*

l'état de la délinquance et sur les personnes mises en cause. Les établissements scolaires collectent des données sur le taux d'absentéisme, sur les incidents (vols, dégradations, violences entre mineurs et à l'encontre des adultes) et sur le nombre de procédures disciplinaires. La protection judiciaire de la jeunesse et les services de l'aide sociale à l'enfance regorgent d'éléments d'information sur les mesures d'assistance éducative, sur le profil et la situation familiale des mineurs délinquants ou en danger. Les organismes logeurs sont en mesure de renseigner sur les dégradations du bâti, sur le taux de vacance des logements dans les zones sensibles, sur les conflits de voisinage. A l'identique, les associations, les centres socioculturels ou encore les sociétés de transports en commun possèdent une part des informations utiles. Plus qu'un simple recensement des données statistiques, les évaluations et diagnostics locaux permettent d'inclure dans l'analyse des données qualitatives jusqu'alors peu prises en compte : contenu des mains courantes, courriers envoyés aux élus, appréciations de la population et des associations de quartier, etc. Par le biais d'utiles confrontations entre données quantitatives et qualitatives, cette réflexion concertée favorise l'élaboration de critères d'analyse communs et la délimitation d'unités géographiques identiques, deux préalables incontournables pour disposer d'indicateurs pertinents. Les acteurs locaux s'approprient davantage les résultats des évaluations partenariales et locales. La définition collective des critères d'évaluation stimule l'inscription locale de la démarche évaluative et son utilisation dans l'élaboration contractuelle des stratégies d'intervention⁴⁴. Les évaluations et les diagnostics locaux sont donc pensés comme un outil pour adapter l'action publique à la diversité des contextes et la réorienter en conséquence. Dans cette perspective, l'évaluation n'est plus perçue comme un processus extérieur mais comme un élément constitutif de la politique. Dans une perspective « praxéologique », l'évaluation « vise essentiellement à inter-agir avec les pratiques d'acteurs. Elle acquiert une dimension instrumentale, s'inscrivant dans l'action même de la politique publique, autant dans sa phase décisionnelle que dans sa mise en œuvre. C'est une fonction de guidance technique pour l'aménagement et le changement concrets des pratiques de politique criminelle qu'elle revêt »⁴⁵.

Les gouvernants ont donc naturellement promu la mise en place d'outils de diagnostic et de suivi dans le cadre des procédures contractuelles⁴⁶. La signature d'un contrat local de sécurité (C.L.S.) suppose la réalisation préalable d'un diagnostic local de sécurité (D.L.S.)⁴⁷. Les partenaires doivent mesurer l'ampleur et la nature des phénomènes de délinquance qui affectent leur territoire, l'importance du sentiment d'insécurité et apprécier l'adéquation des réponses apportées. Les données à recenser sont autant quantitatives que qualitatives. Elles doivent porter sur les caractéristiques locales de la délinquance, sur les lieux et les horaires de commission des infractions, sur le profil des délinquants, sur les incidents recensés par les établissements scolaires, les transporteurs et les bailleurs, sur les caractéristiques et les comportements des victimes, sur les attentes de la population, etc. Le diagnostic doit également répertorier les différents moyens qui concourent à la sécurité, qu'ils soient préventifs ou répressifs, apprécier leur adéquation à la situation locale et, le cas échéant, les dysfonctionnements qui en limitent l'impact. Puisqu'il s'agit de constituer un outil prospectif d'aide à la décision, le plan d'action du contrat local de sécurité est censé découler

⁴⁴ OTTENHOF R., FAVARD A.-M., "Evaluation des politiques criminelles. Questions de méthode", *Arch. pol. crim.*, n°16, 1994, pp. 71-87.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 73.

⁴⁶ LAZERGES C., "Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France", *Rev. sc. crim.*, 1992, n°3, pp. 649-661 ; CHAMBRON N., "Réduire l'insécurité : peut-on apprécier l'impact des politiques locales", *Politiques et management public*, vol. 17, n°3, 1999, pp. 151-169

⁴⁷ Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, *J.O.* n°253 du 30 octobre 1997, p. 15757 et s. ; Circulaire du 4 décembre 2006 relative aux contrats locaux de sécurité de nouvelle génération. Disponible sur Internet : www.cls.interieur.gouv.fr

directement de la phase de diagnostic. Pour permettre au dispositif de « *rester dynamique et d'évoluer* »⁴⁸, les diagnostics locaux doivent être renouvelés régulièrement. Les partenaires sont chargés d'établir des outils de suivi du contrat, notamment des indicateurs d'activité et de résultat. Etant donné leur faible savoir-faire en ce domaine, les acteurs locaux bénéficient du soutien méthodologique de l'I.N.H.E.S., de la D.I.V. et des administrations centrales. Des missions d'assistance aux préfetures et aux communes ont été diligentées par le département « ingénierie et conseil » de l'INHES⁴⁹. Au travers d'un *guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*⁵⁰, il a diffusé des outils méthodologiques utiles à la construction des diagnostics et des évaluations. La D.I.V. et les ministères ont procédé de façon similaire en fournissant aux acteurs locaux des indicateurs d'activité et de résultat, des questionnaires de satisfaction des usagers, etc. Certaines collectivités locales ont préféré recourir aux services de cabinets de conseil privés pour les assister. D'autres, soucieuses de dynamiser leurs propres capacités d'expertise, ont institué avec leurs partenaires des observatoires locaux de la délinquance⁵¹. Les progrès réalisés en matière d'évaluation de la politique criminelle sont donc incontestables. Il n'est pas certain cependant que ces avancées soient à la hauteur des enjeux et qu'elles contribuent à transformer positivement la conduite de la politique criminelle.

II- Des avancées mineures

Les acteurs impliqués dans les politiques pénales et préventives ne se sont pas suffisamment investis dans le processus d'évaluation pour qu'on puisse le considérer comme une pratique courante, reconnue et fiable. Sur de nombreux points, la méthodologie employée prête à discussion (A). Si ce faible investissement découle partiellement des difficultés de l'entreprise⁵², il résulte tout autant des résistances qu'opposent les acteurs dans le processus de circulation des informations (B).

A- Une méthodologie discutable

La dynamique contractuelle n'a que peu stimulé la construction d'indicateurs d'évaluation communs et l'amélioration de l'expertise sur la situation locale. Les méthodes statistiques continuent de différer selon les administrations publiques. Les données recensées informent davantage sur l'activité des services que sur les problèmes d'insécurité. Pour collecter les éléments d'information, les acteurs sont rarement parvenus à un découpage géographique unitaire. Les informations dégagées ne reposent donc pas sur les mêmes unités de comptage. Les différentes missions d'évaluation des contrats locaux de sécurité ont toutes souligné la pauvreté des diagnostics locaux. Leurs rapporteurs ont dénoncé l'absence de méthodologie fiable, l'insuffisance des analyses sur le sentiment d'insécurité et, plus généralement, l'empressement qui a présidé à leur élaboration. Les moyens financiers dégagés pour la phase

⁴⁸ Circulaire du 28 octobre 1997 relative, *op. cit.*

⁴⁹ SIFER L., "Développer l'ingénierie en matière d'évaluation. L'exemple de l'Institut des hautes études sur la sécurité intérieure et des contrats locaux de sécurité", in CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION, *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, Rapport d'activité 2000-2002, Paris, La Documentation française, 2003.

⁵⁰ *Guide Pratique pour les contrats locaux de sécurité*, I.H.E.S.I., La documentation française, 1998.

⁵¹ OTTENHOF R., FAVARD A.-M., "Evaluation des politiques criminelles. Questions de méthode", *op. cit.* ; SURETIS, *Etude comparative sur les observatoires locaux de la délinquance et de la sécurité dans le cadre de la politique de la ville*, Paris, D.I.V., 2005.

⁵² DESDEVISES M.-C., "L'évaluation des actions de prévention de la délinquance dans le cadre de la politique de la ville", *R.I.C.P.T.*, 2005, n°1, pp. 25-40.

de diagnostic et d'évaluation sont relativement faibles, alors que la collecte d'informations est fortement consommatrice de personnel, de temps et d'argent. Les méthodes et l'ingénierie mobilisées sont généralement sommaires, l'analyse des phénomènes de délinquance dépassant rarement le stade du simple constat. Indifférentes aux méthodes développées en sciences sociales, les évaluations locales ne sont pas toujours rigoureuses et donc d'une fiabilité incertaine. Certaines données sont fournies par les acteurs locaux sans que soient indiqués, ni même parfois réfléchis, le processus de collecte et l'indice de confiance qu'il est possible de leur accorder. Or seul cet examen critique permet de déterminer leur portée explicative et leur adéquation à ce que l'évaluateur cherche à mesurer⁵³. De la lecture des diagnostics locaux de sécurité se dégage souvent l'impression d'un empilement d'informations disparates. Au lieu d'être confrontées, les données se juxtaposent, ce qui empêche une compréhension claire et rationnelle de la situation locale. En définitive, cette juxtaposition aboutit à conférer aux statistiques policières un rôle de premier plan pour analyser l'étendue de la délinquance locale et évaluer l'impact des programmes engagés pour y répondre. Cette source d'informations, bien que discutée dans sa validité par de nombreux chercheurs⁵⁴, sur-détermine les discours actuels sur la délinquance. Sur la scène nationale autant que locale, tout se passe comme si les statistiques policières « *exerçaient sur les esprits une sorte d'autorité intellectuelle évidente* »⁵⁵.

Quant à l'évaluation *ex post*, celle-ci pâtit du flou qui entoure la définition des objectifs et des actions. Des objectifs très généraux reviennent d'un contrat à l'autre : lutter contre l'insécurité constatée, renforcer le sentiment de sécurité, promouvoir et développer la citoyenneté en améliorant la qualité de vie dans les quartiers, favoriser l'insertion des publics en difficulté, etc. Ces objectifs se déclinent en sous-objectifs eux-mêmes très généraux : renforcement de l'îlotage, développement des modes de traitement judiciaire, amélioration de l'accueil des victimes, etc. Il s'agit davantage d'un relevé d'intentions que d'un plan d'action soucieux de son évaluation future⁵⁶. Si les partenaires énumèrent les orientations qu'ils retiennent, la description des objectifs et des moyens correspondants est le plus souvent laconique. Les fiches-actions ne détaillent aucunement le contenu des activités, le calendrier de déroulement des opérations, les stratégies adoptées, le coût de la mise en œuvre, etc. Si le ciblage des populations tend à devenir plus précis depuis l'introduction des contrats locaux de sécurité, un taux élevé de programmes s'adresse à la population en général ou à l'ensemble des habitants d'un certain périmètre, le plus souvent des quartiers « sensibles »⁵⁷. Les engagements chiffrés et les plans d'action détaillés sont extrêmement rares. Il n'est pourtant guère possible de mesurer l'impact des interventions sans disposer d'un descriptif des effets escomptés. Une évaluation rigoureuse suppose des objectifs précis, clairement affichés et dénués de contradictions internes⁵⁸. Il s'agit d'un préalable indispensable pour mesurer l'adéquation entre la stratégie posée initialement par les acteurs et sa mise en œuvre effective. Ainsi seulement est-il possible de vérifier si l'échec ou la réussite d'un programme est bien le

⁵³ ROBERT P., "Evaluer la prévention", *op. cit.*

⁵⁴ V. notamment ROBERT P., AUBUSSON DE CAVARLAY B., POTTIER M.-L., TOURNIER P., *Les comptes du crime, op. cit.* ; ROBERT P. et al., "Mesurer le crime : entre statistiques de police et enquêtes de victimation (1985-1995)", *Rev. fr. socio.*, vol. XL, n°2, 1999, pp. 255-294 ; AUBUSSON DE CAVARLAY B. et al., "Les statistiques de la délinquance", in I.N.S.E.E., *France, Portrait social 2002-2003*, Paris, éd. de l'I.N.S.E.E., 2002, pp. 141-157 ; ROCHE S., "La délinquance : tendances et mutations", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité, op. cit.*, pp. 23-38.

⁵⁵ MUCCHIELLI L., *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La découverte, 2001, p. 25 ; MOUHANNA C., "Au-delà des controverses stériles", *Sociologie du travail*, n°44, 2002, pp. 571-579. GATTI-DOMENACH J., "L'utilisation des statistiques policières dans le discours politique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°4, 1991, pp. 177-185.

⁵⁶ DE MAILLARD J., "Vers des politiques locales de sécurité", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité, op. cit.*

⁵⁷ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes. Pour une analyse sociologique des enjeux relatifs aux politiques locales de prévention et de sécurité*, Thèse, Université de Nantes, juillet 2002, 429 p.

⁵⁸ ROBERT P., "Evaluer la prévention", *op. cit.*

résultat de l'action envisagée et non la conséquence de pratiques sans rapport avec le projet initial. A l'identique, une évaluation rigoureuse ne peut se satisfaire de l'imprécision des populations-cibles et de l'absence de groupes de contrôle. Elle se doit tout autant d'être attentive aux effets pervers, latents ou inattendus des programmes d'action, notamment en termes de déplacement de la délinquance. Peu d'évaluations locales, mais aussi nationales, remplissent l'ensemble de ces conditions. Cette impasse méthodologique contraint les évaluateurs à évacuer toute réflexion sur l'impact des programmes étudiés. La plupart des travaux sont des évaluations « *de procédure* », décrivant ce qui a été réalisé (les relations entre partenaires, la description du dispositif, etc.), plus que des évaluations « *d'effets* »⁵⁹.

Ces écueils méthodologiques expliquent la faible influence des diagnostics et des évaluations dans le processus d'élaboration et de réorientation des programmes locaux de lutte contre la délinquance. On observe fréquemment un décalage entre les problèmes soulevés par les diagnostics et les actions proposées. La plupart du temps, les fiches-actions ne sont pas reliées aux éléments du diagnostic⁶⁰. Certains phénomènes peuvent être précisément circonscrits sans donner lieu à des actions particulières. A l'inverse, des objectifs ou des actions peuvent être mentionnés sans que l'on comprenne, à la lecture du diagnostic, leur nécessité. « *Dans ces conditions, le diagnostic confine à l'obligation réglementaire, et constitue une auto-confirmation de ce que les acteurs ont préalablement décidé de faire chacun en ce qui le concerne* »⁶¹. Ce sont parfois les projets définis préalablement qui justifient l'évaluation et non l'inverse. Par quelques artifices de présentation, les acteurs transforment les données de manière à ce qu'elles viennent cautionner les mesures qu'ils entendent privilégier. C. BETIN, E. MARTINAIS et M.-C. RENARD confirment cette hypothèse au sujet de l'installation de caméras de vidéosurveillance dans le centre-ville de Lyon⁶². Pour légitimer cet équipement dans le deuxième arrondissement, le diagnostic local de sécurité présentait un taux de délinquance de 240 pour mille habitants. Pour que ce taux soit pertinent, il aurait fallu le pondérer par le nombre moyen de personnes fréquentant l'arrondissement (soit environ 350 000 personnes). Ce taux a été rapporté au seul nombre d'habitants (soit 27 800), ce qui suffit à faire de cet arrondissement l'un des plus dangereux de l'agglomération. La méthode évaluative est dans ce cas particulièrement dévoyée. Si de telles pratiques ne sont évidemment pas généralisées, elles démontrent que les acteurs peinent encore à percevoir les atouts d'une véritable démarche évaluative. En réalité, ceux-ci n'accueillent pas toujours favorablement la constitution d'outils d'évaluation.

B- Des résistances stratégiques

Pour expliquer les faiblesses des diagnostics locaux de sécurité (D.L.S.), certains acteurs évoquent des contraintes matérielles. L'institution judiciaire souligne ainsi l'indigence de ses moyens informatiques, l'inadéquation entre les territoires des contrats locaux de sécurité (C.L.S.) et les ressorts judiciaires. Ceci expliquerait l'absence fréquente des informations détenues par le siège, la Protection judiciaire de la jeunesse (P.J.J.) et l'administration

⁵⁹ SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 119-153 ; ROBERT P., RENOUARD J.-M., "Bilan des connaissances en France", in ROBERT P. (dir.), *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche. Un bilan international*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques, 1991, pp. 191-205.

⁶⁰ DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A., *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003, p. 306 ; SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 142 et s.

⁶¹ DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, Rapport d'évaluation, ministère de la Justice, avril 2001, p. 17 (non publié).

⁶² BETIN C., MARTINAIS E., RENARD M.-C., "Sécurité, vidéosurveillance et construction de la déviance : l'exemple du centre-ville de Lyon", *Déviance et Société*, vol. 27, n°1, pp. 3-24.

pénitentiaire. D'autres considérations expliquent la pauvreté des diagnostics et des évaluations. Les partenaires ont parfois intérêt à ce qu'ils ne soient pas très développés. L'échec d'une opération peut découler d'un retard de subvention, de résistances ou du manque de compétence de tel ou tel intervenant. De sorte que de nombreux services évitent de communiquer des chiffres qui pourraient se retourner contre eux et alimenter un discrédit de leurs activités. Pour écarter d'éventuelles mises en cause, ils ne divulguent pas l'ensemble des informations qu'ils détiennent, voire adressent à leurs partenaires des données de qualité douteuse. Plus fondamentalement, pousser trop loin les analyses contient le risque de raviver les conflits inter-institutionnels et donc de mettre en danger la continuité des opérations. Aborder de front ces aspects qualitatifs est de nature à grever la logique consensuelle qui favorise implicitement la pérennité des partenariats locaux. C'est la raison pour laquelle les partenaires n'abordent pas en détail les causes de réussite ou d'échec de tel ou tel projet. Les diagnostics locaux de sécurité restent le plus souvent silencieux sur les ressources sous-utilisées, sur les dysfonctionnements institutionnels internes ou sur l'insuffisance des coopérations⁶³. Les évaluations ne mentionnent pas les contraintes à dépasser, ni les échecs des opérations engagées. Cette perte de substance s'accroît lorsque les procédures d'évaluation sont internes aux dispositifs locaux, c'est-à-dire lorsque les opérateurs des contrats locaux de sécurité (C.L.S.) procèdent eux-mêmes à l'élaboration des diagnostics et au suivi des actions. Dans cette hypothèse, une exigence méthodologique fondamentale est occultée : l'externalité de l'évaluateur. Seuls des tiers neutres, non impliqués dans la conduite des dispositifs, sont à même de soulever les difficultés institutionnelles évoquées et de garantir l'objectivité de l'évaluation. Cela étant, l'expertise externe n'est pas toujours plus fiable, d'autant qu'elle provient de plus en plus souvent de sociétés marchandes. Grâce à d'importantes activités de lobbying à destination des élus locaux, l'initiative privée supprime progressivement l'offre publique d'assistance méthodologique. Les deux tiers des diagnostics locaux de sécurité (D.L.S.) sont à présent réalisés par des cabinets d'audits⁶⁴. Ce recours à des consultants en ingénierie de la sécurité obère parfois la réussite de la démarche évaluative. Nombre d'entreprises ont tendance à livrer en quelques semaines « *des modèles clés en mains* », « *des kits de sécurité* », au détriment d'une construction collective, par les acteurs locaux, des indicateurs et des évaluations⁶⁵. En règle générale, les diagnostics locaux de sécurité se réduisent donc à de simples audits internes, qui tendent à gommer les aspects qualitatifs des projets au profit d'indicateurs purement quantitatifs. Tant au niveau local que national, on constate en effet une confusion croissante des registres de l'évaluation et de l'audit

III- Une confusion croissante des registres de l'évaluation et de l'audit

Les acteurs investis dans la politique criminelle se contentent bien souvent de vérifier l'adéquation formelle entre une opération donnée et les standards auxquels elle doit se conformer. Si cette « *régression de l'évaluation à l'audit* »⁶⁶ n'est pas nouvelle, elle tend à prendre de nouvelles formes qui pourraient menacer à terme la survie d'une réelle démarche évaluative. Cette menace dérive des modes contemporains de management public (*new public*

⁶³ GORGEON C., ESTEBE P., LEON H., "De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 223-241.

⁶⁴ ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", *RF sc. pol.*, vol. 54, n°1, 2004, pp. 43-70.

⁶⁵ LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", *Politiques et management public*, vol. 20, n°1, 2002, pp. 105-119 ; R. BOUSQUET évoque même des diagnostics « *élaborés à la va-vite à partir de grilles stéréotypées et d'analyses « copiées-collées* » ». in *Insécurité. Sortir de l'impasse*, Paris, Laffont, 2002, p. 358.

⁶⁶ CRAWFORD A., "Partenariat et responsabilité à l'ère managériale. Retour sur l'expérience britannique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 51-87.

management) axés sur une « *culture de résultat* » (A). Les nouveaux instruments de mesure de la performance publique permettent un contrôle de gestion plus approfondi. Parce qu'elle tend à se substituer à l'évaluation *stricto sensu*, cette approche comptable et gestionnaire présente néanmoins des effets pervers (B).

A- L'introduction progressive d'un management par objectif

Dès 1989, la direction générale de la police nationale insistait sur l'intérêt « *d'outils de gestion et d'indicateurs de performance* », sur la nécessité d'adopter un mode de gestion centré sur des objectifs. Malgré de fortes incitations gouvernementales, ces nouvelles pratiques se sont péniblement inscrites dans les faits, du moins jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (L.O.L.F.)⁶⁷. Désormais, chaque programme d'action publique doit être accompagné d'un « *projet annuel de performance* » précisant les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs de mesure retenus⁶⁸. Cette nouvelle « *culture du résultat* » s'affiche nettement dans le champ de la sécurité⁶⁹. Les objectifs que le ministère de l'Intérieur assigne aux forces de police sont loin d'être insignifiants⁷⁰ et, de façon à mobiliser les agents dans cette tâche difficile, des avantages statutaires sont prévus pour les policiers jugés performants (déroulements de carrière accélérés, primes individuelles et collectives au mérite). Depuis octobre 2002, le ministre réunit chaque mois, à l'image des « *Compstat Meetings* » new-yorkais, les préfets, les directeurs départementaux et leurs homologues gendarmes des cinq départements qui ont connu la plus forte progression de la délinquance et des cinq départements qui ont connu la plus forte baisse. Les responsables locaux de la police sont susceptibles de pâtir de la médiocrité de leurs résultats. En février 2003, le responsable de la sécurité publique de Toulouse a été muté, au motif que les statistiques toulousaines de résolution des crimes étaient trop faibles.

Cette logique de résultat s'applique tout autant au sein de l'institution judiciaire. Les indicateurs contenus dans le projet annuel de performance justice sont multiples : délai moyen de traitement des procédures, taux de rejet par le casier judiciaire, taux de cassation des affaires pénales, nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet et par magistrat du siège, taux de réponse pénale, taux d'alternatives aux poursuites, taux et délai moyen de mise à exécution des peines, etc. S'agissant plus spécifiquement du traitement de la délinquance des mineurs, d'autres objectifs et indicateurs figurent dans le programme « *protection judiciaire de la jeunesse* ». La P.J.J. se donne pour objectif d'optimiser le parcours du jeune en développant et en diversifiant tous les moyens utiles « *pour favoriser la construction de parcours adaptés et individualisés pour les jeunes, y compris pendant*

⁶⁷ LOLF : le bilan, Regards sur l'actualité, n°335, novembre 2007.

⁶⁸ Selon l'article 7 de la LOLF, les crédits doivent être spécialisés par programmes. Ces programmes « *regroupent les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont assignés des objectifs précis, définis en fonction de finalités, d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». Selon l'article 51, doit figurer en annexe du projet de loi de finances de l'année « *un projet annuel de performance de chaque programme précisant la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyens d'indicateurs précis dont le choix est justifié* »

⁶⁹ ROCHE S., *La police de proximité*, Paris, Seuil, 2005, p. 225.

⁷⁰ Le 19 janvier 2004, dans une instruction adressée aux préfets, le ministre a fixé un objectif de baisse de 20% de la délinquance pour la période 2002-2006. *Ibid.*, p. 240. N. SARKOZY, une fois Président de la République, a adressé à la ministre de l'Intérieur une lettre de mission indiquant que : « *la délinquance doit continuer de baisser, de 5 % en deux ans pour la délinquance générale, de 10 % pour la délinquance de voie publique* » (de même que « *le taux d'élucidation des crimes et délits devra pour sa part être porté à 40 %* ») MUCCHIELLI L., « Le « nouveau management de la sécurité » à l'épreuve : délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007) », *Champ pénal*, mis en ligne le 28 avril 2008. URL : <http://champpenal.revues.org/document3663.html>. Consulté le 8 mai 2008.

l'incarcération, en organisant la complémentarité et la cohérence des prestations des différents services et établissements ainsi que leur réactivité ». De façon à vérifier sa réalisation, plusieurs indicateurs de résultat sont précisés : les délais de prise en charge dans le secteur public, le taux de départements ayant mis en place un dispositif d'accueil d'urgence et le taux de pluridisciplinarité des services du secteur public. La P.J.J. entend également « *optimiser l'emploi des moyens humains, financiers et matériels* ». Les indicateurs référencés sont le taux d'occupation des établissements, le coût des mesures judiciaires par journée et par acte et le taux d'activité par catégorie de personnel pour chaque type de mesure. Le dernier objectif assigné à la P.J.J. est sans doute le plus ambitieux. Il consiste à prévenir la réitération et la récidive, avec pour indicateur de résultat la part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé ou réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui suit la clôture de la mesure. Les services de l'Etat impliqués dans le versant préventif de la lutte contre la délinquance juvénile s'inscrivent dans cette logique de performance, notamment l'Education nationale qui, dans son programme « vie de l'élève », poursuit l'objectif de faire respecter l'école et ses obligations. L'un des indicateurs de résultat mobilisés concerne alors la proportion d'actes de violence grave signalés. Le pilotage des politiques publiques de lutte contre la délinquance se trouve sans aucun doute facilité par ces différents outils de mesure. Toutefois, si l'on ne peut reprocher aux gouvernants de rappeler aux institutions régaliennes qu'elles sont au service du citoyen et qu'elles doivent garantir la qualité de leurs interventions, éventuellement au moyen de réformes internes, cette culture du résultat n'exclut pas un certain nombre de contre-performances.

B- Les effets pervers du management par objectif

Les indicateurs de résultat évoqués se présentent comme des instruments visant un contrôle de gestion et non une véritable évaluation de l'action publique. Les critères mobilisés sont ceux de coût, de productivité, de performance quantitative. Ils ne sont d'aucun secours pour mesurer la cohérence, la pertinence, l'efficacité et donc l'utilité sociale des stratégies engagées⁷¹. Plusieurs exemples sont révélateurs. Vérifier le respect de l'école et de ses obligations au travers de la proportion d'actes de violence grave signalés ne permet pas de se prononcer sur l'impact des programmes d'action de l'Education nationale. Les variations chiffrées des violences scolaires peuvent tout aussi bien découler d'une croissance des signalements, des sanctions et/ou exclusions, de la mise en place de programmes de prévention citoyenne, de dispositifs favorisant la mixité ou la réussite scolaire, etc. A l'identique, l'évolution du taux global de récidive ou de réitération des mineurs délinquants n'apprend rien sur l'efficacité de la P.J.J. Conclure sur ce point supposerait une différenciation et une comparaison de ce taux selon les types de délinquance sanctionnés, les modes de prise en charge et leurs coûts respectifs (milieu ouvert, structures d'hébergement classiques, CER et CEF du côté de la P.J.J. ; quartiers mineurs et EPM du côté de l'Administration pénitentiaire). Au-delà, la rigueur méthodologique exigerait de pondérer les résultats obtenus selon les profils des jeunes accueillis, profils que l'on peut supposer variables suivant le type de structure d'accueil. Sous réserve d'une orientation cohérente, il est fort probable que les mineurs incarcérés en EPM ou dans les établissements pénitentiaires classiques soient plus engagés dans un parcours délinquant, avec des risques accrus de récidive à la sortie. Ce parcours étant rarement linéaire, il serait par ailleurs nécessaire de mesurer la récidive sur le long terme, ce que ne permet pas l'utilisation d'indicateurs annuels.

⁷¹ LEFORE B., in *Evaluons, évoluons !*, Actes des IX^e rencontres nationales Citoyens et Justice, *op. cit.*, p. 12.

Il conviendrait encore de ne pas systématiquement considérer la commission d'une nouvelle infraction, qui n'est pas nécessairement de même nature ou de même gravité, comme le signe d'un échec éducatif.

Aucune étude d'impact n'est en réalité possible à partir de ces seuls indicateurs de résultat, d'autant que leur pertinence peut parfois être remise en cause. Outre les critiques que l'on pourrait porter sur la fiabilité des statistiques disponibles concernant la récidive, la réitération ou les violences scolaires, nombre d'indicateurs isolent exagérément l'action de l'Etat. Ils reproduisent des découpages sectoriels inopérants et ne tiennent pas compte des facteurs exogènes. Parce qu'il s'agit d'influer sur des phénomènes sociaux complexes, les programmes et pratiques des différents intervenants, publics ou privés, interagissent constamment. Il est dès lors quasiment impossible de rattacher un indicateur à une seule activité. Le taux d'occupation des établissements de la P.J.J. dépend partiellement des décisions prises en amont par les magistrats de la jeunesse, des places créées parallèlement par le secteur associatif habilité. L'évolution des taux de récidive ou de réitération des mineurs délinquants ne découle pas de la seule action de la P.J.J. Outre l'incidence de facteurs socio-économiques, ces taux sont susceptibles de varier suivant le niveau d'activité répressive de la police et de l'institution judiciaire ou l'ampleur des dispositifs d'insertion chargés de prendre le relais en fin de mesure judiciaire. La lecture des documents budgétaires confirme cette difficulté à penser les interférences entre programmes. Concernant la récidive et la réitération des mineurs, les prévisions 2007, 2008 et la cible 2009 du programme P.J.J. ne sont pas renseignées « *au vu de la difficulté d'anticiper l'efficacité finale de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'impact de facteurs externes sur le comportement du jeune, pendant et après sa prise en charge* »⁷².

S'il ne faut exclure d'office ces indicateurs de résultat, ne serait-ce parce que les chercheurs se trouvent confrontés aux mêmes écueils méthodologiques, ces observations rappellent qu'une véritable évaluation de programme suppose non seulement des analyses quantitatives minutieuses, mais aussi des recherches qualitatives d'envergure, fondées selon les cas sur des observations directes, des entretiens semi-directifs, des études de dossiers judiciaires, des études longitudinales par cohortes, etc. L'implémentation du management par objectif semble pourtant se faire au prix de leur marginalisation. Si l'Etat français vante les mérites du management public anglo-saxon, il n'est pas aussi prompt à importer les ambitieux programmes d'évaluation réalisés outre-atlantique. Une logique d'efficience, fondée sur un emploi optimal des ressources disponibles (humaines, matérielles et financières), supprime progressivement ce qui devrait être une logique d'efficacité⁷³. Les décideurs se contentent des résultats statistiques affichés par les administrations et se soucient peu des évaluations qualitatives comme des études d'impact⁷⁴. On assiste dès lors « *à un mariage de l'invocation rituelle et de la culture du management public, un mélange de danse de guerre autour du feu et de culte du chiffre* »⁷⁵. Au fur et à mesure que le management par objectifs progresse, seules les performances « *évaluables* » sont prises en considération. Le critère d'évaluation mobilisé par les forces de police reste « *l'acte* » (nombre de timbres-amendes, de flagrants délits, de défèrements, d'élucidations), et non « *l'état* » (la tranquillité, la sécurité, la confiance de la population, etc.)⁷⁶. Les chefs de service et les fonctionnaires de terrain se fondent quasi exclusivement sur les statistiques de la délinquance pour démontrer l'efficacité de leurs

⁷² Le document budgétaire indique seulement que tout devra être mis en œuvre pour que « *le rapport constaté en 2006 ne se dégrade pas* » (soit 64.1% de non réitérants ou non récidivistes).

⁷³ VIGOUR C., "Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques", *Droit et Société*, n°63-64, 2006, pp. 425-455.

⁷⁴ JEAN J.-P., "Politique criminelle et nouvelle économie du système pénal", *A.J. Pénal*, n°12, 2006, pp. 473-480.

⁷⁵ ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 241.

⁷⁶ MONJARDET D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, éd. La Découverte, 1996, p. 152.

services à leurs supérieurs respectifs⁷⁷. L'évaluation se concentre alors sur la répression, seul domaine d'action offrant des chiffres directement interprétables et immédiatement disponibles⁷⁸. Au sein de l'institution judiciaire, c'est le taux de réponse pénale qui focalise toutes les attentions. Illustrant un processus d'« *administrativisation* »⁷⁹ de la justice, l'optimisation de la gestion des flux devient la finalité première des réformes pénales, au détriment parfois de toute réflexion sur les finalités de la peine. Avec ce culte de la performance, « *La question du « comment punir », celle de la gestion des stocks et des flux à l'intérieur de l'appareil de la justice pénale a largement pris le dessus sur la question du « pourquoi punir », renvoyant à l'arrière scène une réflexion pourtant essentielle sur le sens, la place ou le rôle de l'intervention pénale comme mode de réaction sociale parmi d'autres* »⁸⁰.

Conclusion

Ces réflexions sur l'évaluation de la politique criminelle française démontrent que les efforts accomplis ne suffisent pas à renverser le constat dressé par Christine LAZERGES au début des années 1990. Aujourd'hui encore, la plupart des programmes de lutte contre la délinquance se fondent « *plus sur l'intuition que sur une approche vraiment scientifique du problème* »⁸¹. Il n'existe en France quasiment aucune évaluation sur l'impact des programmes de « justice restaurative » (médiation pénale, etc.), de la prévention sociale, précoce ou encore situationnelle. Le processus de réforme de la politique criminelle se voit dès lors surdéterminé par des dimensions idéologiques. Dans un contexte d'exacerbation de la demande sociale de sécurité, les gouvernants justifient un retour au tout répressif en invoquant l'absence de validation empirique de l'action préventive⁸². L'essentiel étant de médiatiser leur détermination à restaurer un Etat de sécurité, la question de l'efficacité des programmes engagés semble plus que jamais secondaire. Cette impression suscite inévitablement de l'inquiétude parmi les chercheurs qui appellent de leurs vœux une évaluation plus approfondie des programmes de lutte contre la délinquance. En 2006, 115 chercheurs, enseignants-chercheurs et praticiens de disciplines diverses ont lancé un appel en direction des pouvoirs publics pour promouvoir la création d'une structure multidisciplinaire d'études et de recherches sur les infractions pénales, leur prévention, leur sanction et leur réparation⁸³. Placée au service de la connaissance scientifique comme des acteurs investis dans les politiques pénales et préventives, une telle structure aurait vocation à diffuser des outils d'analyse, d'évaluation et d'action. Peut-être pourrait-on espérer ainsi une politique criminelle qui ne cède plus aux sirènes de l'émotion et qui tente d'inventer, en empruntant les voies de la raison et de l'expérimentation, de nouvelles réponses en marge du système pénal.

⁷⁷ FERRET J., "Evaluer la police dite de proximité ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°53, 2003, pp. 83-110 ; GORGEON C., "La police à l'épreuve du local. Enjeux internes et mise en œuvre de la police de proximité sur deux sites", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, pp. 101-126.

⁷⁸ MONJARDET D., *Ce que fait la police*, op. cit., p. 152.

⁷⁹ BIOY X., "A propos de la réforme de la justice : Sur l'institution des Commissions de recours contre les classements sans suite", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°2, pp. 341-352 ; SALAS D., *Le tiers pouvoir. Vers une autre justice*, Paris, Pluriel, 2000, p. 107.

⁸⁰ CARTUYVELS Y., OST F., *Crise du lien social et crise du temps juridique*, Bruxelles, Fondation Roi Baudoin, 1998, p. 71 ; VIGOUR C., "Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques", op. cit. ; JEAN J.-P., "Politique criminelle et nouvelle économie du système pénal", op. cit.

⁸¹ LAZERGES C., "Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France", op. cit.

⁸² ROBERT P., "Introduction", in ROBERT P. (dir.), *Les politiques de prévention à l'aune de la recherche*, op. cit., p. 20.

⁸³ TOURNIER P.-V., « Criminalité, délinquance, justice, connaître pour agir », *Champ pénal*, Vie de la Recherche Actualité. En ligne. URL : <http://champpenal.revues.org/document520.html>. Consulté le 8 juin 2007.

